

Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av det till Europeiska stadgan om lokal självstyrelse fogade tilläggsprotokollet om rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att riksdagen ska godkänna det till Europeiska stadgan om lokal självstyrelse fogade tilläggsprotokollet om rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet, vilket undertecknade i Utrecht i november 2009. Tilläggsprotokollet kompletterar Europeiska stadgan om lokal självstyrelse.

Den första kompletteringen innehåller bestämmelser om individens rätt att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Rätten att delta ska utöver frågor om rösträtt och kandidaturer också utsträckas till verksamhet genom vilken man strävar efter att besluta om och påverka användningen av de lokala förvaltningsmyndigheternas befogenheter och skötseln av uppgifter.

Den andra kompletteringen gäller lagstiftning och andra myndighetsåtgärder genom vilka rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet genomförs. Den lokala förvaltningen ska vara behörig att främja deltagande med olika medel. Till dessa ska höra bl.a. engagerande administrativa förfaranden, möjligheter att få information, åtgärder för att svara på specialgruppers be-

hov av deltagande, förfaranden för behandling av klagomål och initiativ samt användning av informations- och kommunikationsteknikens möjligheter.

Godkännandet av tilläggsprotokollet kräver inga ändringar i lagstiftningen i Finland. Bestämmelserna i tilläggsprotokollet ska också tillämpas på kommunerna i landskapet Åland.

Tilläggsprotokollet har ännu inte trätt i kraft internationellt. Det träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från den dag då åtta medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet och deponerat ratificerings-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet. Hitills har 15 medlemsstater undertecknat tilläggsprotokollet av vilka sex också har ratificerat det. I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen. Lagen avses träda i kraft samtidigt som tilläggsprotokollet.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL.....	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE.....	3
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	4
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	5
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN.....	5
DETALJMOTIVERING.....	6
1 TILLÄGGSPROTOKOLLETS INNEHÅLL OCH FÖRHÅLLANDE TILL LAGSTIFTNINGEN I FINLAND.....	6
2 LAGFÖRSLAG.....	13
3 IKRAFTTRÄDANDE.....	13
4 BEHOVET AV RIKSDAGENS SAMTYCKE OCH BEHANDLINGSORDNING.....	13
4.1 Behovet av riksdagens samtycke.....	13
4.2 Behandlingsordning.....	15
LAGFÖRSLAG	16
Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det till Europeiska stadgan om lokal självstyrelse fogade tilläggsprotokollet om rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet	16
FÖRDRAGSTEXT	17

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Till Europarådets viktigaste uppgifter hör att utveckla den regionala och lokala demokratin. Dess grundläggande instrument är Europeiska stadgan om lokal självstyrelse som antogs i Strasbourg den 15 oktober 1985. Bestämmelserna i stadgan har satts i kraft i Finland den 12 april 1991 (FördrS 65 och 66/1991). Ålands lagting har för sin del godkänt ikraftträdandelagen om godkännande av stadgans bestämmelser.

Stadgan anger de viktigaste principerna för självstyrelse för regionala och lokala myndigheter, kommuner och landskap. Bestämmelserna i den gäller främst förhållandet mellan statens enheter och de lokala och regionala myndigheternas enheter samt innehållet i den politiska, administrativa och ekonomiska självstyrelsen för dessa.

Enligt ingressen i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse är rätten för allmänheten att delta i skötseln av lokala offentliga ärenden en av de demokratiska principer som delas av alla medlemsstater i Europarådet. I själva artiklarna till stadgan nämns denna rätt inte och stadgan innehåller därför inga materiella bestämmelser om invånarnas rätt till deltagande i den lokala förvaltningen eller om medel för att förverkliga möjligheterna till deltagande.

Invånarnas deltagande i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet förutsätter att förvaltningen och lagstiftningen skapar och upprätthåller kanaler och fungerande system för deltagande. Därför har man i Europarådet fäst växande uppmärksamhet vid de förfaranden, tekniska medel och bestämmelser som de facto främjar eller hindrar deltagande. Uppgången i Europarådets medlemsantal under de senaste två decennierna har bidragit till att lyfta invånarnas deltagande och dess förutsättningar till ett centralt utvecklingsobjekt både inom Europarådets organ och i de flesta medlemsländerna.

Europarådets ministerkommitté godkände tilläggsprotokollet om invånarnas rätt att delta vid sitt möte den 9 september 2009. Fin-

land undertecknade tilläggsprotokollet den 16 november 2009 i Utrecht. Dessutom har följande fjorton andra medlemsstater i Europarådet före den 31 maj 2011 undertecknat tilläggsprotokollet: Armenien, Belgien, Cypern, Nederländerna, Island, Litauen, Montenegro, Norge, Frankrike, Slovenien, Sverige, Ungern, Estland och Förenade kungariket. Nederländerna, Montenegro, Norge, Sverige, Ungern och Estland har också ratificerat tilläggsprotokollet.

2 Nuläge

Den viktigaste lagstiftningen i fråga om individernas deltagande i de kommunala myndigheternas verksamhet ingår i 4 kap. (27—31 §) i kommunallagen (365/1995). Kapitlet gäller rösträtt och möjligheter att delta och påverka, initiativrätt, information, kommunala folkomröstningar och initiativ till folkomröstningar.

I kommunallagen ingår inga särskilda bestämmelser om kommunens behörighet att främja och underlätta deltagande. Det anses dock enligt vedertagen praxis att kommunerna har en sådan behörighet. På denna grund bestäms också i 27 § i kommunallagen om kommunens skyldighet att ordna möjligheter att delta för alla kommuninvånare. Paragrafen innehåller en förteckning med exempel över åtgärder genom vilka invånarnas deltagande och påverkan kan främjas. Dessa metoder för deltagande beskrivs närmare i avsnitt 1 i propositionens detaljmotivering.

Grundläggande bestämmelser om valrättigheter och rätten att delta ingår i 14 § i grundlagen. Enligt 2 mom. har varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som har fyllt aderton år rätt att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar. Närmare bestämmelser om rösträtt ingår i 26 § i kommunallagen. I 33 § i kommunallagen ingår bestämmelser om allmän valbarhet och i 34—36 § ingår bestämmelser om särskild valbarhet till fullmäktige, kommunstyrelse och andra organ. I vallagen

(714/1998) ingår detaljerade bestämmelser om förrättande av val.

Dessutom ingår i flera speciallagar förpliktande bestämmelser om invånarnas rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet samt att få uppgifter om kommunala myndigheters verksamhet. Av dessa är de åtgärder viktiga som på ett icke-diskriminerande sätt stöder förverkligandet av specialgruppers, såsom handikappades, utslagnas och invandrades, rätt till deltagande och aktiverar dem att delta i kommunens verksamhet både i direkt demokrati och i val. Speciallagarna beskrivs mer utförande i avsnitt 1 i propositionens detaljmotivering. Bestämmelserna i Finlands kommunallag och i speciallagarna ger i en europeisk jämförelse goda förutsättningar och instrument för deltagande.

Kommunerna avgör själva utifrån sin självstyrelse hur och vilka i kommunallagen nämnda och andra instrument de använder för att öka och underlätta deltagandet. Därför finns det också skillnader mellan kommunerna i fråga om användningen av instrumenten. Också kommuninvånarna fördelar sig rätt tydligt i aktiva och passiva deltagare.

T.ex. invånarnas möjlighet att ta initiativ till en folkomröstning har i kommunerna använts sällan. I Finland ordnades under perioden 1990—2007 sammanlagt 52 folkomröstningar: 47 gånger röstade man om kommunsammanläggning, två gånger om vägregering, en gång om länsbyte och om flyttande av kommungränsen. I samband med de kommunala folkomröstningarna diskuteras ofta om deras verkningsfullhet och betydelse i synnerhet om fullmäktige röstar mot folkomröstningens resultat. Den rådgivande finländska kommunala folkomröstningen avviker från de europeiska länder där omröstningens resultat är bindande. Trots detta har också en rådgivande folkomröstning en klar politisk betydelse.

I kommunerna har kanaler för deltagande baserade på informationsteknik utvecklats utifrån lokala förhållanden. Om dessa metoder för deltagande och om deras användning ingår på grund av deras natur inga bestämmelser i kommunallagen eller i speciallagar, med undantag av kommunalvalsexperimenten. Situationen är densamma i de övriga medlems-

länderna i Europarådet. Genom teknikens medel har man dock ständigt öppnat beslutsfattandet mer effektivt för ett mer omfattande deltagande, en mer omfattande bedömning och växelverkan. Utvecklingstakten beror på de lokalt använda resurserna. En ny utmaning för förvaltningen är att identifiera behovet och på lämpligt sätt delta i de diskussionskanaler där medborgarna själva är aktiva.

Förstärkningen av möjligheterna att påverka för dem som använder tjänster har i Finland och mer allmänt bland medlemsländerna i Europarådet blivit aktuell bl.a. i och med att tjänsternas produktionssätt håller på att diversifieras. De nyaste formerna för deltagande strävar efter att utnyttja innovationsdemokrati, innovationer med utgångspunkten i användarna och deltagande i utvecklandet av tjänster.

Strävandena att förstärka den direkta demokratin har också kritiserats på grund av dess oklara konsekvenser och fördelar. Det har dock konstaterats att de lokala samfundet behöver ett nytt tänkande i fråga om demokratin som utnyttjar den demokratiska potentialen i den privata och offentliga sektorn. En dubbelriktad växelverkan och ett överskridande av gränserna mellan olika grupper ökar i kommunernas nya instrument som främjar deltagande.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

Målet med det av Finland undertecknade tilläggsprotokollet är att komplettera europeiska stadgan om lokal självstyrelse så att den också innehåller internationellt bindande bestämmelser om individens rätt att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

Målet med regeringspropositionen är att få riksdagens godkännande till tilläggsprotokollet till europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Propositionen innehåller också ett förslag till en s.k. blankolag, genom vilken de bestämmelser i tilläggsprotokollet som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft.

4 Propositionens konsekvenser

Propositionen har inga ekonomiska konsekvenser för Finland. Godkännandet av tilläggsprotokollet förutsätter inte heller nya myndighetsåtgärder eller lagstiftning. Ikraftträdandet av tilläggsprotokollet betonar närmast den redan existerande skyldigheten för staten och kommuner att utveckla möjligheterna att delta och aktiviteten för deltagandet.

5 Beredningen av propositionen

Tilläggsprotokollet om invånarnas deltagande i den lokala förvaltningen har beretts i över 20 år. De europeiska ministrarna ansvariga för lokal- och regionalförvaltning godkände redan 1978 i Stockholm en resolution om medborgarnas deltagande i kommunförvaltningen. En resolution om samma tema godkändes också vid ministrarnas möte i Madrid 1980. Europarådets ministerkommitté har godkänt tre resolutioner i frågan: R(81)18 om deltagande på lokal nivå, R(96)2 om folkomröstningar och medborgarinitiativ och R(2001)19 om medborgarnas deltagande i lokal offentlig verksamhet.

Medlemsstaternas region- och lokalförvaltningsministrar godkände år 2005 Budapestagendan. Enligt den beslut man utreda om en rättsligt bindande Europarådskonvention skulle lämpa sig som instrument för att trygga möjligheterna för medborgarna i medlemsstaterna att delta i den lokala förvaltningen. Medlemsstaternas statsöverhuvud stödde Budapestagendans målsättning vid sitt tredje toppmöte i Warszawa 2005.

I Valencia 2007 beslöt medlemsstaternas region- och lokalförvaltningsministrar att utarbeta ett bindande tilläggsprotokoll så att det omfattar

1) rätt att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet

2) rätt till information från lokala myndigheter samt

3) skyldighet för de lokala myndigheterna att möjliggöra användningen av dessa rättigheter. Efter att Europarådets ministerkommitté den 27 november 2008 godkände europeiska konventionen om tillgång till offentliga handlingar, fanns det inte längre något behov av att behandla ovan nämnda punkt om tillgång till information i tilläggsprotokollet.

Finansministeriet har deltagit i beredningen av tilläggsprotokollet i Europarådets styrkommitté för lokal och regional demokrati (CDLR). Europeiska kongressen för lokala och regionala myndigheter har avgivit sitt utlåtande i ärendet. Sakkunniga vid Finlands Kommunförbund har verkat som sekretariat för den delegation som företrätt Finland i kongressen.

Regeringspropositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet. Utlåtanden om utkastet till proposition har begärts av utrikesministeriet, justitieministeriet och Finlands Kommunförbund samt landskapet Ålands regering. I samband med under-tecknandet informerades landskapet Ålands regering om tilläggsprotokollet, vilken avgav sitt yttrande till finansministeriet.

DETALJMOTIVERING

1 Tilläggsprotokollets innehåll och förhållande till lagstiftningen i Finland

Artikel 1. Rätt att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet. De fem punkterna i denna artikel innehåller tilläggsprotokollets materiella bestämmelser om rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

Enligt artikel 1.1 ska parterna garantera alla som omfattas av deras jurisdiktion rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Detta är den viktigaste bestämmelsen i tilläggsprotokollet och den har framställts i formen av en rättighet som tillerkänns individen.

I artikel 1.2 fastställs att rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet innebär rätt att sträva efter att besluta om och påverka användningen av de lokala förvaltningsmyndigheternas befogenheter och skötsel av uppgifter. Ett sådant deltagande innebär, till skillnad från temporärt valdeltagande, individens regelbundna möjlighet att på olika sätt påverka innehållet i och verksamhetssätten för de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

Finlands grundlag (731/1999) tryggar i stor utsträckning alla som omfattas av Finlands jurisdiktion den i tilläggsprotokollet avsedda rätten att delta i samhällliga frågor. Detta gäller också utlänningar som är bosatta i Finland. Den grundläggande utgångspunkten för de lokala förvaltningsmyndigheterna är 121 § i grundlagen, enligt vilken Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 2 § 2 mom. i grundlagen hör till demokratin dessutom att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling, vilket igen har ett starkt samband med kommunernas verksamhet. Bestämmelsen har ett nära samband med 14 § 3 mom. och 20 § 2 mom. i grundlagen, i vilka det uttryckligen föreskrivs att det allmänna, staten och kommunerna, ska verka för att den enskilde har möjligheter att delta

och påverka. Individens möjligheter att delta och påverka har en stor betydelse för demokratin, varför en bestämmelse om dem utöver kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna har intagits i kap. 1 i grundlagen som gäller statsskickets grunder. Bestämmelsen avser att trygga individens deltagande och möjligheter att påverka på de olika nivåerna av samhällelig verksamhet. Sålunda täcker den t.ex. röstning vid val och folkomröstningar, andra medel för deltagande och påverkan, liksom också den spontana verksamheten inom det civila samhället och individens deltagande i sådana beslut i den egna närmiljön som påverkar personen själv eller dennes livsmiljö. Bestämmelsen syftar också mer allmänt på olika former av samarbete mellan människor. Den sistnämnda bestämmelsen uttrycker således principen att den enskildes möjligheter att påverka samhällets och livsmiljöns utveckling i ett demokratiskt samhälle inte kan begränsas endast till möjligheten att rösta i val.

Enligt artikel 1.3 ska man i lagstiftningen föreskriva om medel för att främja användningen av rätten till deltagande. I lagstiftningen är det möjligt att utan att orättvist diskriminera mot någon person eller grupp stifta om särskilda åtgärder i olika förhållanden eller för olika persongrupper. I enlighet med parternas grundlagsenliga och/eller internationella förpliktelser kan i lagstiftningen särskilt föreskrivas om åtgärder som avgränsats till att endast gälla väljare.

Enligt 27 § i kommunallagen ska fullmäktige se till att kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster har förutsättningar att delta i och påverka kommunens verksamhet. I 2 mom. ingår också en förteckning över de medel genom vilka förutsättningar för deltagande skapas. Dessa och möjligheterna till deltagande enligt 28—31 § i kommunallagen beskrivs nedan i samband med artikel 2 i tilläggsprotokollet.

Också i flera speciallagar ingår bestämmelser om invånarnas rätt att delta och medlen för detta. T.ex. enligt 41 § i förvaltningslagen (434/2003) om avgörandet i ett ärende kan ha

en betydande inverkan på andras än parternas livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden, ska myndigheten ge dessa personer möjlighet att få uppgifter om utgångspunkterna och målen för behandlingen av ärendet samt att uttala sin åsikt om ärendet. Information om att ärendet är anhängigt och om möjligheten till inflytande ska ges på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till ärendets betydelse och omfattning. Information om att ärendet är anhängigt behöver dock inte ges, om det äventyrar syftet med avgörandet, medför annan betydande olägenhet eller är uppenbart onödigt. Enligt 62 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) ska planläggningsförfarandet samt informationen om utgångspunkterna, målen och eventuella alternativ för planeringen när planer bereds ordnas så att markägarna på området och de vars boende, arbete eller övriga förhållanden kan påverkas betydligt av planen samt de myndigheter och sammanslutningar vars verksamhetsområde behandlas vid planeringen (intressent) har möjlighet att delta i beredningen av planen, bedöma verkningarna av planläggningen och skriftligen eller muntligen uttala sin åsikt om saken. När en plan utarbetas ska ett med avseende på planens syfte och betydelse nödvändigt program för deltagande och växelverkan samt för bedömning av planens konsekvenser utarbetas i ett tillräckligt tidigt stadium. Enligt 8 § i ungdomslagen (72/2006) ska de unga anordnas möjlighet att delta i behandlingen av ärenden som gäller ungdomsarbete och ungdomspolitik på lokal och regional nivå. De unga ska dessutom höras i ärenden som berör dem.

När det föreskrivs om särskilda åtgärder för olika förhållanden och/eller för olika persongrupper, tryggas jämlikheten mellan människor enligt 6 § i grundlagen. Enligt paragrafen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De begränsningar i speciallagar som gäller rätten till deltagande utifrån medborgarskap samt boningsort och boningstid harmonierar med tilläggsprotokollet och Finlands internationella förpliktelser. De mest betydande bland

de övriga bestämmelserna om rätt till deltagande ingår i vallagstiftningen och i föreningslagen (503/1989). Enligt motiveringen till tilläggsprotokollet behöver medlen för deltagande inte nödvändigtvis skapa förenhetligade förfaranden för alla olika nivåer av lokala myndigheter, utan de kan vara olika beroende på objektiva omständigheter som hänför sig till invånarna eller de lokala myndigheterna på olika nivåer. Denna bestämmelse i tilläggsprotokollet behövs i länder där det finns flera nivåer av lokal självstyrelse, men är inte tillämplig på Finland, vars kommunsystem har en enda nivå.

I artikel 1.4.1 bestäms att parterna i sin lagstiftning ska tillerkänna sina medborgare rätt att som väljare och kandidater delta i valet av medlemmarna i fullmäktige eller representationsorganet för de lokala förvaltningsmyndigheterna i sitt boningssamfund. En motsvarande garanti ingår inte i andra internationella fördrag. Artikel 3 i första tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna gäller endast val av lagstiftningsorgan. Artikel 3.2 i europeiska stadgan om lokal självstyrelse gäller igen demokratiska lokala val, men har inte fastställts som en rättighet för individen. Här betonas ordet medborgare till skillnad från invånare, för att samma terminologi ska användas som i Europarådets konvention om utlänningars rätt till deltagande i lokalförvaltningen (FördrS 27/2001). Konventionen har satts i kraft i Finland genom förordning av republikens president (345/2001). Det bör dock uppmärksammas att artikel 1 i detta tilläggsprotokoll inte villkorlöst öppnar möjligheten för en stats medborgare som väljare eller kandidater. *De facto*, vilket preciseras nedan i artikel 1.5.1, kan parterna ställa formella krav och villkor samt begränsningar för användningen av denna rätt. Sålunda ger artikel 1.4.1 rösträtt endast till personer som har medborgarskap i parten och som har civila och politiska rättigheter i enlighet med gällande nationella bestämmelser. Villkoren för valbarheten till lokalförvaltningens förtroendeuppdrag beror *de facto* av varje stats gällande vallag.

Enligt artikel 1.4.2 har den internationella garantin enligt den föregående punkten be-

gränsats till de medborgare i parterna som bor på den lokala förvaltningsmyndighetens område. Syftet med denna punkt är att klargöra att tilläggsprotokollet inte hindrar beviljande av rösträtt eller valbarhet till andra personer, såsom t.ex. till medborgare som inte bor på den lokala förvaltningsmyndighetens område eller som inte har medborgarrättigheter. Om parten erkänner en sådan rätt ska det lagstiftas om saken. Denna punkt beviljar således inte rösträtt eller valbarhet till personer som saknar medborgarskap. Del C i Europakonventionen om utlänningars rätt att delta i det offentliga livet på lokal nivå, innehåller bestämmelser om detta. Artikel 1.5.1—1.5.3 nedan innehåller bestämmelser om de begränsningar som kan och i vissa fall ska ställas för rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

Enligt 14 § 2 mom. i grundlagen har varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som har fyllt aderton år rätt att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar enligt vad som bestäms genom lag. I 26 § i kommunallagen föreskrivs mer detaljerat att rösträtt i kommunalval som förrättas i kommunen har finska medborgare och medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen samt isländska och norska medborgare som senast valdagen fyller 18 år och vars hemkommun enligt lagen om hemkommun kommunen, enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet, är vid utgången av den 51 dagen före valdagen. Rösträtt i kommunalval har även andra utlänningar som uppfyller villkoren ovan, om de vid nämnda tidpunkt har haft hemkommun i Finland i två år. En motsvarande bestämmelse gäller rådgivande kommunala folkomröstningar.

Enligt 33 § i kommunallagen är en person valbar till kommunens förtroendeuppdrag som har kommunen som hemkommun, har rösträtt i kommunalval i någon kommun det år då fullmäktige väljs eller val för ett annat förtroendeuppdrag förrättas, och som inte står under förmynderskap.

Enligt 9 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) får endast den som har hembygdsrätt delta i val av lagtingets ledamöter och kommunernas fullmäktige och när

övriga förtroendevalda inom landskaps- och kommunalförvaltningen utses. Endast den som har hembygdsrätt är valbar till sådana uppdrag. Bestämmelser om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som inte har hembygdsrätt finns däremot i Ålands landskapslag om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt, utfärdad med stöd av 67 § i självstyrelselagen för Åland (Ålands författningssamling 63/1997), ändrad genom Ålands landskapslag 10/2007. I och med lagändringen har den rösträtt i kommunalval, oberoende medborgarskap, som ett år närmast före valdagen utan avbrott haft en kommun i landskapet som sin hemkommun, trots att denne inte har åländsk hembygdsrätt.

Enligt artikel 1.5.1 ska alla formaliteter, villkor och begränsningar som gäller rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet stiftas i lag och de ska vara förenliga med parternas förpliktelser enligt internationell rätt. Hänvisningen till internationella fördrag betyder framför allt europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Enligt 12 § i grundlagen har var och en yttrandefrihet och med stöd av mötes- och föreningsfriheten i 13 § rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana för att påverka samhällets händelser och levnadsmiljön. Dessa bestämmelser har en central betydelse för individens möjligheter att delta och påverka de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Dessutom garanterar europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (FördrS 85—86/1998) alla personer som befinner sig i landet dessa rättigheter. I föreningsfriheten ingår rätten att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen är likaså tryggad. I föreningslagen (503/1989) ingår vissa begränsningar gällande medborgarskap och boningsort endast när föreningens egentliga syfte är att påverka politiska angelägenheter.

Enligt artikel 1.5.2 ska det lagstiftas om sådana formaliteter, villkor och begränsningar som är nödvändiga för att säkerställa att

användningen av rätten att delta inte äventyrar den etiska enheten och öppenheten av de lokala förvaltningsmyndigheternas användning av sina befogenheter och skötsel av sina uppgifter. Syftet med bestämmelsen är att gardera sig mot osakliga handlingar såsom mutande, användning av våld eller tvingande såsom metod för påverkan. Inte heller de formaliteter, villkor eller begränsningar som avses här får vara diskriminerande.

Brott mot politiska rättigheter har straffbelegats i 14 kap. i strafflagen (39/1889), där det finns bestämmelser om röstköp, röstningsfusk, förvanskande av valresultat, kränkning av politisk handlingsfrihet och hindrande av möte. I 16 kap. i strafflagen ingår bestämmelser om givande av muta och vissa andra brott mot myndigheter.

I artikel 1.5.3 bestäms att alla andra formaliteter, villkor och begränsningar ska vara nödvändiga för effektiv politisk demokrati, bevarande av allmän säkerhet i ett demokratiskt samhälle eller för att parten kan uppfylla sina internationellrättsliga förpliktelser. Enligt motiveringen till tilläggsprotokollet är de tre nämnda grunderna alternativa. Således är det tillräckligt att en av dem uppfylls. I vanliga fall har sådana andra villkor ställts i lagar som stiftats för olika grader av undantagsförhållanden såsom beredskapslagen (1080/1991) och lagen om försvarstillstånd (1083/1991).

Den finska lagstiftningen harmonierar i sin helhet med bestämmelserna i artikel 1 och godkännandet av tilläggsprotokollet kräver inga lagstiftningsåtgärder. Alla bestämmelser i artikel 1 hör till området för lagstiftningen.

Artikel 2. Åtgärder för genomförande av rätten till deltagande. I artikel 2.1 förutsätts att parterna vidtar alla åtgärder som behövs för att rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet kan genomföras. Skyldigheten omfattar både nationella lagstiftningsåtgärder och andra medel för att förverkliga deltagandet i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

Artikel 2.2 fastställer, dock inte uttömmande, de åtgärder som ska vidtas som en del av det genomförande som avses i artikel 2.1. De hänför sig till de medel för genomförande som under beredningen av tilläggsprotokollet

ansågs vara viktiga: lokala folkomröstningar, invånarnas initiativ, åtgärder för att svara på specialgruppernas svårigheter att delta, offentlighet för handlingar i enlighet med grundlagen eller internationella fördrag, system och förfaranden för behandling av initiativ och klagomål samt användning av informations- och kommunikationsteknik för att stödja rätten att delta. Således ska de åtgärder som gäller användning av rätten att delta omfatta följande:

1) De lokala förvaltningsmyndigheterna ges behörighet att möjliggöra, främja och underlätta användning av i detta tilläggsprotokoll avsedda rätten att delta.

Enligt vedertagen tolkning har kommuner i Finland allmän behörighet att vidta åtgärder som främjar individens deltagande i och påverkan av den lokala förvaltningen.

2) För användningen av rätten att delta säkerställs att engagerande förfaranden skapas, till vilka kan höra rådgivande förfaranden, lokala folkomröstningar och initiativ samt i fråga om lokala förvaltningsmyndigheter som till sitt invånarantal och/eller geografiska område är stora, åtgärder med hjälp av vilka människorna kan delta på en nivå som är nära dem.

I 27 § 2 mom. i kommunallagen uppräknas följande medel för främjande av deltagandet, genom vilka dessa mål kan främjas:

- företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna väljs in i kommunens organ,
- delområdesförvaltning tillämpas i kommunen,
- information ges om kommunens angelägenheter och diskussionsmöten ordnas,
- invånarnas åsikter reds ut innan beslut fattas,
- samarbete idkas vid skötseln av kommunens uppgifter,
- invånarna får hjälp när de tar egna initiativ till att sköta, bereda och planera ärenden, samt
- kommunala folkomröstningar ordnas.

28 § i kommunallagen gäller kommuninvånarnas initiativrätt. Enligt paragrafen har kommuninvånarna rätt att komma med initiativ till kommunen i frågor som gäller kommunens verksamhet. Initiativtagarna ska informeras om de åtgärder som vidtagits med

anledning av ett initiativ. Fullmäktige ska minst en gång om året underrättas om de initiativ som har tagits i frågor som hör till fullmäktiges befogenhet och om de åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativen. Om antalet initiativtagare i en fråga som hör till fullmäktiges befogenhet motsvarar minst två procent av kommunens röstberättigade invånare, ska frågan tas upp till behandling i fullmäktige inom sex månader efter att den väcktes.

Enligt 29 § i kommunallagen om information ska kommunen informera invånarna om ärenden som är anhängiga i kommunen, planer som gäller sådana, behandlingen av dessa ärenden samt om hur de avgjorts och deras effekter. Kommunen ska vid behov utarbeta översikter över frågor som gäller kommunens service, ekonomi, miljövård och markanvändning. Invånarna ska också ges information om det sätt på vilket frågor och åsikter om ärendena kan framföras till beredarna och beslutsfattarna. När skötseln av någon av kommunens uppgifter har anförtrotts ett samfund eller en stiftelse, ska kommunen på lämpligt sätt ge invånarna tillräcklig information om verksamheten.

Enligt 30 § i kommunallagen kan fullmäktige besluta att en folkomröstning ska ordnas om en fråga som hör till kommunen. En folkomröstning är rådgivande. En folkomröstning kan gälla hela kommunen eller ett delområde i kommunen. Delområdet består då av ett eller flera sådana röstningsområden som avses i kommunala vallagen. Alla röstberättigade har lika rösträtt. Omröstningen är hemlig.

Enligt 31 § i kommunallagen kan initiativ till en folkomröstning tas av minst fem procent av kommunens röstberättigade invånare. Fullmäktige ska utan dröjsmål avgöra om en folkomröstning enligt initiativet ska ordnas.

3) För användningen av rätten till deltagande ska säkerställas att sådana förfaranden skapas, genom vilka möjligheten att bekanta sig med officiella handlingar i de lokala förvaltningsmyndigheternas besittning garanteras i enlighet med parternas konstitutionella ordning och förpliktelser enligt internationell rätt.

En faktisk förutsättning för deltagande och påverkan i den lokala förvaltningen är att information fås om myndigheternas verksamhet och handlingar. Med tanke på detta är lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) viktig. Enligt 3 § i den lagen syftar rätten till information samt myndigheternas skyldigheter till öppenhet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet samt till att ge enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel, att fritt bilda sig åsikter samt påverka sådant beslutsfattande som avser offentlig maktutövning och bevaka sina rättigheter och intressen. Lagen tillämpas också på kommunala myndigheter. Enligt 9 § har var och en rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling. Kretsen av sekretessbelagda handlingar är snäv och baserar sig på separata bestämmelser i 6 kap. och annanstans i lagen. Myndighetsbeslut i ärenden som gäller offentligheten för en handling får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen eller hos högsta förvaltningsdomstolen (33 §).

4) För användning av rätten till deltagande ska sådana åtgärder säkerställas genom vilka behoven tillgodoses hos de persongrupper som har särskilda svårigheter att delta.

Kommuner har vidtagit ett flertal frivilliga åtgärder för att tillgodose sådana personers behov som har särskilda svårigheter att delta eller vars deltagande annars skulle bli obetydligt. Sådana åtgärder är t.ex. inrättandet av handikapp- och äldreåd samt ungdomsfullmäktige. Dessutom samarbetar kommunerna med flera specialgrupper och deras organisationer samt stöder deras verksamhet ekonomiskt samt ordnar lokaler.

Också i speciallagstiftningen ingår bestämmelser om myndigheternas åtgärder för att främja specialgruppers deltagande och påverkan. Till dessa hör bestämmelserna i vallagen om valbestyrelser för förhandsröstning som verkställs i anstalter och för hemmaröstning (15 §), om biträde (73 §) samt om färdtjänst för handikappade (190 §). 10 § i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (439/1999) syftar åter till att integrationspla-

nen är en personlig plan för invandraren i fråga som främjar och stöder invandrarens möjligheter att inhämta tillräckliga kunskaper i finska eller svenska, andra kunskaper och färdigheter som behövs i samhället och arbetslivet samt som främjar och stöder invandrarens möjligheter att delta i samhällslivet.

5) För användningen av rätten till deltagande måste också system och förfaranden säkerställas för behandling och besvarande av klagomål och initiativ gällande de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet och de lokala offentliga tjänsternas funktion.

I 21 § i grundlagen tryggas var och en rätten att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. Syftet med förvaltningslagen (434/2003) är igen att genomföra och främja god förvaltning samt rättsskydd i förvaltningsärenden (1 §). Lagens syfte är också att främja kvalitet och gott resultat i fråga om den service förvaltningen tillhandahåller.

En kommuninvånare har rätt att kräva rättelse av eller göra kommunbesvär över ett beslut av en kommun eller ett kommunförbund i enlighet med vad som föreskrivs i 11 kap. i kommunallagen. I de fall som bestäms i speciallagar kan ändring i kommunala beslut sökas genom besvär eller genom extraordinära besvärsmedel hos förvaltningsmyndighet eller hos en nämnd eller annan jämförbar särskild myndighet som inrättats för att behandla besvärfrågor.

6) Som ett medel för att främja den rätt att delta som avses i tilläggsprotokollet uppmantras till utnyttjande av informations- och kommunikationsteknik. Kommunerna i Finland har inte i lag ålagts skyldighet att använda särskilda informationstekniska eller kommunikationstekniska lösningar eller applikationer för att främja användningen av

rätten att delta. Kommunerna har däremot självständigt och i samarbete utvecklat egna webbsidor och ett flertal andra datatekniska lösningar som förbättrar deltagande, påverkan och tillgång till information. I samarbete mellan staten och kommunerna pågår ett löpande utvecklingsarbete för att bättre utnyttja informations- och kommunikationsteknik såväl i kundrelationer som när det gäller möjligheter att delta.

Enligt artikel 2.3 kan förfarandena, åtgärderna och mekanismerna vara olika för olika grupper av lokala förvaltningsmyndigheter med beaktande av deras storlek och behörighet. Denna punkt motsvarar möjligheten i artikel 1.3 att tillämpa olika bestämmelser och instrument på enheter på olika nivå och enheter med olika behörighet. Bestämmelsen är tillämplig i sådana medlemsländer i Europarådet där de lokala myndigheterna har olika kategorier. Den lokala förvaltningen har i Finland en enda nivå och alla kommuner har lika behörighet. Därför riktas inga förfaranden, åtgärder eller mekanismer som avses i artikel 2 som grundar sig på skillnader i kommunernas storlek och behörighet, mot kommunala myndigheter i ärenden som gäller genomförandet av rätten att delta.

Vid planering och beslutsfattande av åtgärder genom vilka rätten till deltagande i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet genomförs ska enligt artikel 2.4 i mån av möjlighet de lokala förvaltningsmyndigheterna höras rätttidigt och på lämpligt sätt. Textens ordalydelse har tagits från artikel 4.6 i europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Genom denna bestämmelse vill man i beredningsskedet trygga den centrala förvaltningens lämpliga samarbete med den lokala förvaltningens enheter.

Bestämmelser om förhandlingsförfarandet mellan kommunerna och staten ingår i 8—8b § i kommunallagen. Enligt dem, om bl.a. genomförandet av rätten att delta i den lokala förvaltningen kräver lagstiftning eller andra principiellt viktiga och långtgående lösningar för kommuner, ska om dem på förhand förhandlas på det sätt som föreskrivs i statsrådets förordning om delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning (28/2008).

Den finska lagstiftningen harmonierar med bestämmelserna i artikel 2 i tilläggsprotokollet och godkännandet av tilläggsprotokollet kräver inga lagstiftningsåtgärder. Med undantag av användning av informations- och kommunikationsteknik vid främjande av rätten att delta hör de andra bestämmelserna i artikel 2 till området för lagstiftningen.

Artikel 3. Myndigheter som protokollet tillämpas på. I princip tillämpas tilläggsprotokollet på alla grupper av lokala förvaltningsmyndigheter inom partens territorium. I samband med ratificeringen av sitt ratifikations- godtagande eller godkännandeinstrument kan varje stat dock fastställa de grupper av lokala eller regionala förvaltningsmyndigheter som det avser begränsa protokollets tillämpningsområde till eller som de avser avgränsa från dess tillämpningsområde. Varje stat kan också utvidga protokollets tillämpningsområde till andra grupper av lokala eller regionala förvaltningsmyndigheter genom att senare underrätta därom till Europarådets generalsekreterare. Motsvarande bestämmelse ingår också i europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Det har beslutats att dessa valmöjligheter ska inkluderas i tilläggsprotokollet för att stater ska kunna tillämpa dem också på sådana myndigheter som stadgans bestämmelser inte för närvarande gäller. I varje fall har vid beredningen av tilläggsprotokollet utgångspunkten varit att dess tillämpning ska täcka åtminstone alla de myndigheter som stadgan redan tillämpas på.

När det ställdes som allmän utgångspunkt att tilläggsprotokollet ska tillämpas på alla grupper av lokala förvaltningsmyndigheter på partens territorium, tillåter denna bestämmelse i enlighet med artikel 13 i stadgan att räckvidden för tilläggsprotokollets tillämpning begränsas i samband med ratificeringen, godtagandet, godkännandet eller anslutningen till tilläggsprotokollet. Dessutom erbjuder denna artikel, på motsvarande sätt som artikel 13 i stadgan, en fortgående möjlighet att utvidga tillämpningen av tilläggsprotokollet till andra myndighetskategorier inom den lokala förvaltningen. På grund av artikel 3 är det ändamålsenligt att i samband med deponeringen av ratificeringsinstrumentet meddela att tilläggsprotokollet i Finland ska gälla

kommuner. I Finland påverkas tillämpningen av bestämmelsen i artikel 3 på kommunerna i landskapet Åland av landskapet Ålands särställning. Den förutsätter att Ålands lagting ger sitt bifall till lagen om tilläggsprotokollets ikraftträdande. Kommunala ärenden hör enligt 18 § 4 punkten i självstyrelselagen för Åland till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

Artikel 4. Territoriell tillämpning. Denna artikel innehåller närmare bestämmelser om den territoriella tillämpningen av tilläggsprotokollet samt om tidsfrister för ikraftträdandet av eventuella avgränsningar, utvidgningar eller inskränkningar.

Enligt artikel 4.1 kan en stat vid undertecknandet av detta tilläggsprotokoll eller vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument ange på vilket territorium eller vilka territorier tilläggsprotokollet ska vara tillämpligt.

Enligt artikel 4.2 kan en part vid en senare tidpunkt genom en förklaring utsträcka tillämpningen av tilläggsprotokollet till andra områden som anges i förklaringen.

Enligt artikel 4.3 kan en förklaring som avgetts i enlighet med de båda föregående punkterna, med avseende på ett territorium som angetts i förklaringen, återtas genom en underrättelse.

Rätten att välja på vilka geografiska territorier tilläggsprotokollet ska tillämpas motsvarar bestämmelserna i europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Valmöjligheten har införts i tilläggsprotokollet för att staterna ska kunna tillämpa dem också på sådana områden som stadgans bestämmelser inte för närvarande gäller. I varje fall har vid beredningen av tilläggsprotokollet utgångspunkten varit att dess tillämpning ska täcka åtminstone alla de geografiska områden som stadgan redan tillämpas på. I Finland påverkas den regionala tillämpningen av artikel 4 av landskapet Ålands särställning, vilket har konstaterats ovan i samband med artikel 3.

Artikel 5. Undertecknande och ikraftträdande. Enligt artikel 5.1 ska tilläggsprotokollet vara öppet för undertecknande av de medlemsstater i Europarådet som har undertecknat stadgan. Där bestäms också att det ska ratificeras, godtas eller godkännas. En med-

lemsstat i Europarådet kan inte ratificera, godta eller godkänna protokollet om det inte samtidigt ratificerar, godtar eller godkänner eller tidigare har ratificerat, godtagit eller godkänt europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

Enligt artikel 5.2 träder tilläggsprotokollet i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från den dag då åtta medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av stadgan.

Om en stat som nämns i artikel 5.1 senare ger sitt samtycke till att vara bunden av tilläggsprotokollet ska tilläggsprotokollet enligt artikel 5.3 träda i kraft den första dagen i den månad efter den dag då dess ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument deponerades.

Artikel 6. Uppsägning. En part kan enligt artikel 6.1 när som helst säga upp tilläggsprotokollet genom en till generalsekreteraren ställd underrättelse. I artikel 6.2 bestäms att uppsägningen träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på sex månader från den dag då generalsekreteraren mottog underrättelsen.

Artikel 7. Underrättelser. Artikeln innehåller bestämmelser om de underrättelser som Europarådets generalsekreterare ska lämna i samband med tilläggsprotokollet. Enligt artikeln ska Europarådets generalsekreterare underrätta Europarådets medlemsstater om a) undertecknanden, b) deponering av ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument, c) dagen för tilläggsprotokollets ikraftträdande enligt artikel 5, d) underrättelser enligt artikel 3, e) andra åtgärder, notifikationer eller underrättelser som hänför sig till tilläggsprotokollet.

2 Lagförslag

1 §. Lagens 1 § innehåller en sedvanlig blankettlagsbestämmelse genom vilken de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft genom lag. Bestämmelserna som hör till områ-

det för lagstiftningen specificeras nedan i avsnittet om behovet av riksdagens samtycke.

2 §. Det föreslås att lagen ska träda i kraft samtidigt som tilläggsprotokollet träder i kraft, vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av republikens president.

3 Ikraftträdande

Tilläggsprotokollet om rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet till europeiska stadgan om lokal självstyrelse har inte ännu trätt i kraft internationellt. Tilläggsprotokollet träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från den dag då åtta medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet och deponerat ratificerings-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet. Hittills har 15 medlemsstater undertecknat tilläggsprotokollet, av vilka sex också har ratificerat det.

Avsikten är att lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen ska träda i kraft samtidigt som tilläggsprotokollet träder i kraft internationellt. Enligt paragrafen bestäms om ikraftträdandet genom förordning av republikens president.

Eftersom tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser som hör till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet i kommunala förvaltningsärenden, i enlighet med vad som har framförts i avsnitt 1 i detaljmotiveringen, krävs enligt 59 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) bifall av Ålands lagting för ikraftträdandet av lagförslaget i landskapet Åland.

4 Behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordning

4.1 Behovet av riksdagens samtycke

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avse-

värd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande.

En bestämmelse i ett fördrag eller en annan internationell förpliktelse ska enligt riksdagens grundlagsutskott anses höra till området för lagstiftningen

1) om den gäller utövande eller begränsning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är skyddad i grundlagen,

2) om den sak som bestämmelsen gäller enligt grundlagen ska föreskrivas i lag,

3) om den i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter,

4) om det finns lagbestämmelser om den sak som bestämmelsen gäller eller

5) det enligt rådande uppfattning i Finland ska lagstiftas om saken. Enligt grundlagsutskottets vedertagna tolkning hör en bestämmelse i ett internationellt instrument till området för lagstiftningen oavsett om den strider mot eller stämmer överens med en bestämmelse i lag i Finland (GrUU 11/2000 rd, och GrUU 12/2000 rd).

Tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen delvis därför att det enligt uttryckliga bestämmelser i grundlagen ska föreskrivas genom lag om vissa i tilläggsprotokollet tryggnade individens rättigheter. Utöver bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna innehåller de nedan specificerade artiklarna i tilläggsprotokollet vissa sådana bestämmelser som gäller kommuner, om vilka det enligt 121 § i grundlagen ska föreskrivas i lag.

I artikel 1 i tilläggsprotokollet bestäms bl.a. om individens rätt att delta i och påverka de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet även på annat sätt än som väljare eller kandidater i lokala val. Denna del av artikeln hänför sig till 14 § i grundlagen där det föreskrivs om rösträtt och rätt till inflytande samt till 2 § 2 mom. och 20 § 2 mom. i grundlagen där det föreskrivs att det allmänna ska verka för att den enskilde har möjligheter att delta och påverka. I 26 § i kommunallagen och i Ålands landskapslag utfärdad med stöd av 67 § i självstyrelselagen för Åland ingår detaljerade bestämmelser om rösträtt och valbarhet i kommunalval. I dem föreskrivs förutom om rättigheterna för med-

borgare också om rättigheterna för utlänningar och personer utan hembygdsrätt. I synnerhet i kommunallagen, men också i flera speciallagar ingår flera bestämmelser i syfte att främja invånarnas möjligheter och rätt att delta i och påverka de lokala myndigheternas verksamhet. Bestämmelserna hör till området för lagstiftningen.

I artikel 1 i tilläggsprotokollet bestäms också om några begränsningar och formaliteter som i vissa fall kan ställas för möjligheterna att delta och påverka. De ska dock vara icke-diskriminerande och grunda sig på lag. Dessa bestämmelser hör till området för lagstiftningen och hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna som föreskrivs i 6—23 § i grundlagen, till de begränsningar som gäller boningstid och myndighetsålder i vallagarna, till föreningslagen och till vissa andra speciallagar.

Bestämmelserna i artikel 2 i tilläggsprotokollet gäller myndigheternas åtgärder för att genomföra rätten att delta. Dessa förpliktelser hänför sig i synnerhet till de i 27—31 § i kommunallagen för invånarna föreskrivna sätten att delta och påverka, till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, till bestämmelserna i kommunallagen om rättelseyrkande och kommunalbesvär samt till rätten att göra en förvaltningsklagan enligt speciallagarna. Dessutom anses det att genomförandet av den rätt att deltagande som fastställs i tilläggsprotokollet innehåller åtgärder genom vilka specialgruppernas deltagande främjas. Sådana finns det rikligt av i speciallagstiftningen. Till bestämmelserna i denna artikel räknas också kommunernas rätt att bli hörda när författningar eller andra åtgärder bereds för att förverkliga rätten till deltagande. Om detta finns bestämmelser i 8—8b § i kommunallagen. Därför hör bestämmelserna i artikel 2 till denna del till området för lagstiftningen. Däremot finns det inga bestämmelser i lag om de informations- och kommunikationstekniska metoder eller åtgärder som kommunerna använder för att öka och underlätta deltagande, varför denna bestämmelse inte hör till området för lagstiftningen.

4.2 Behandlingsordning

Tilläggsprotokollet innehåller inga bestämmelser som gäller grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen. Enligt regeringens uppfattning kan tilläggsprotokollet godkännas med enkel majoritet och ikraftträdandelagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan och i enlighet med 94 § i grundlagen föreslås att

Riksdagen godkänner det till Europeiska stadgan om lokal självstyrelse fogade tilläggsprotokollet om rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet, vilket ingicks i Utrecht den 16 november 2009.

Eftersom tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen föreläggs Riksdagen samtidigt följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det till Europeiska stadgan om lokal självstyrelse fogade tilläggsprotokollet om rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §
De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det till Europeiska stadgan om lokal självstyrelse fogade tilläggsprotokollet om rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet, vilket ingicks i Utrecht den 16 november 2009 gäller

sådana som Finland har förbundit sig till dem.

2 §
Om ikraftträdandet av denna lag bestäms genom förordning av republikens president.

Helsingfors den 9 september 2011

Republikens President

TARJA HALONEN

Finansminister *Jutta Urpilainen*

*Fördragstext***TILLÄGGSPROTOKOLL OM RÄTTEN
ATT DELTA I DE LOKALA FÖR-
VALTNINGSMYNDIGHETERNAS
VERKSAMHET FOGAT TILL EURO-
PEISKA STADGAN OM LOKAL SJÄLV-
STYRELSE****ADDITIONAL PROTOCOL TO THE
EUROPEAN CHARTER OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT ON THE RIGHT
TO PARTICIPATE IN THE AFFAIRS
OF A LOCAL AUTHORITY**

Medlemsstaterna i Europarådet, som har undertecknat detta tilläggsprotokoll till Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (nedan "stadgan", ETS nr 122),

The member States of the Council of Europe, signatories to this Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government (hereinafter referred to as "the Charter", ETS No. 122),

som beaktar att Europarådets syfte är att uppnå en fastare enhet mellan dess medlemsstater för att trygga och verkställa de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

som beaktar att rätten att delta i skötseln av de offentliga angelägenheterna är en av de demokratiska principer som delas av alla medlemsstater i Europarådet,

Considering that the right to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe;

som beaktar att utvecklingen i medlemsstaterna påvisar att denna princip är av högsta vikt för den lokala självstyrelsen,

Considering that the evolution in member States has shown the pre-eminent importance of this principle for local self-government;

som beaktar att det är lämpligt att komplettera stadgan med bestämmelser som garanterar rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet,

Considering that it would be appropriate to supplement the Charter with provisions guaranteeing the right to participate in the affairs of a local authority;

som erinrar Europarådets konvention om tillgång till offentliga handlingar som antogs av ministerkommittén den 27 november 2008,

Bearing in mind the Council of Europe Convention on Access to Official Documents, adopted by the Committee of Ministers on 27 November 2008;

som också erinrar den deklaration och handlingsplan som antogs vid Europarådets stats- och regeringschefers tredje toppmöte (i Warszawa den 16 och 17 maj 2005),

Bearing in mind also the Declaration and the Action Plan adopted at the 3rd Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (Warsaw, 16 to 17 May 2005),

har kommit överens om följande

Have agreed as follows:

Artikel 1

Rätt att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet

1) Parterna ska garantera alla som omfattas av deras jurisdiktion rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

2) Rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet innebär rätt att sträva efter att besluta om och påverka användningen av de lokala förvaltningsmyndigheternas befogenheter och skötseln av uppgifter.

3) Om medlen för att främja användningen av denna rätt ska föreskrivas i lagstiftningen. I lagstiftningen är det möjligt att utan orättvist diskriminera mot någon person eller grupp stifta om särskilda åtgärder i olika förhållanden eller för olika persongrupper. I enlighet med parternas grundlagsenliga och/eller internationella förpliktelser kan i lagstiftningen särskilt föreskrivas om åtgärder som avgränsats till att endast gälla väljare.

4.1) Parterna ska i sin lagstiftning tillerkänna sina medborgare rätt att som väljare och kandidater delta i valet av medlemmarna i fullmäktige eller representationsorganet för de lokala förvaltningsmyndigheterna i sitt bostadsområde.

4.2) I lagstiftningen ska också andra personer tillerkännas rätt att delta på samma sätt när parten i enlighet med sin konstitutionella ordning så beslutar eller när detta är förenligt med partens förpliktelser enligt internationell rätt.

5.1) Alla formaliteter, villkor och begränsningar som gäller rätten att delta i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet ska stiftas i lag och de ska vara förenliga med parternas förpliktelser enligt internationell rätt.

Article 1

Right to participate in the affairs of a local authority

1) The States Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the right to participate in the affairs of a local authority.

2) The right to participate in the affairs of a local authority denotes the right to seek to determine or to influence the exercise of a local authority's powers and responsibilities.

3) The law shall provide means of facilitating the exercise of this right. Without unfairly discriminating against any person or group, the law may provide particular measures for different circumstances or categories of persons. In accordance with the constitutional and/or international obligations of the party, the law may, in particular, provide for measures specifically limited to voters.

4.1) Each Party shall recognise by law the right of nationals of the party to participate, as voters or candidates, in the election of members of the council or assembly of the local authority in which they reside.

4.2) The law shall also recognise the right of other persons to so participate where the party, in accordance with its own constitutional order, so decides or where this accords with the party's international legal obligations.

5.1) Any formalities, conditions or restrictions to the exercise of the right to participate in the affairs of a local authority shall be prescribed by law and be compatible with the party's international legal obligations.

5.2) I lagstiftningen ska stiftas om sådana formaliteter, villkor och begränsningar som är nödvändiga för att säkerställa att användningen av rätten att delta inte äventyrar den etiska enheten och öppenheten av de lokala förvaltningsmyndigheternas användning av sina befogenheter och skötsel av sina uppgifter.

5.3) Alla andra formaliteter, villkor och begränsningar ska vara nödvändiga för effektiv politisk demokrati, bevarande av allmän säkerhet i ett demokratiskt samhälle eller för att parten kan uppfylla sina förpliktelser enligt internationell rätt.

Artikel 2

Åtgärder för genomförande av rätten till deltagande

1) Parterna ska vidta alla åtgärder som behövs för att rätten att deltagande i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet kan genomföras.

2) Åtgärder som gäller användning av rätten att delta ska omfatta följande:

i) de lokala förvaltningsmyndigheterna ges behörighet att möjliggöra, främja och underlätta användningen av i detta protokoll föreskriven rätt att delta,

ii) det säkerställs att de följande skapas:

a) engagerande förfaranden till vilka kan höra rådgivande förfaranden, lokala folkomröstningar och initiativ samt i fråga om lokala förvaltningsmyndigheter som till sitt invånarantal och/eller geografiska område är stora, åtgärder med hjälp av vilka människorna kan delta på en nivå som är nära dem,

b) förfaranden genom vilka rätten att ta del av offentliga handlingar i de lokala förvaltningsmyndigheternas besittning i enlighet

5.2) The law shall impose such formalities, conditions and restrictions as are necessary to ensure that the ethical integrity and transparency of the exercise of local authorities' powers and responsibilities are not jeopardised by the exercise of the right to participate.

5.3) Any other formalities, conditions or restrictions must be necessary for the operation of an effective political democracy, for the maintenance of public safety in a democratic society or for the party to comply with the requirements of its international legal obligations.

Article 2

Implementing measures for the right to participate

1) The Parties shall take all such measures as are necessary to give effect to the right to participate in the affairs of a local authority.

2) These measures for the exercise of the right to participate shall include:

i) empowering local authorities to enable, promote and facilitate the exercise of the right to participate set out in this Protocol;

ii) securing the establishment of:

a) procedures for involving people which may include consultative processes, local referendums and petitions and, where the local authority has many inhabitants and/or covers a large geographical area, measures to involve people at a level close to them;

b) procedures for access, in accordance with the Party's constitutional order and international legal obligations, to official

med den konstitutionella ordningen och förpliktelserna enligt internationell rätt,

c) åtgärder för att tillgodose de persongruppers behov som har särskilda svårigheter att delta, och

d) system och förfaranden för behandling och besvarande av klagomål och initiativ gällande de lokala förvaltningsmyndigheternas och de lokala offentliga tjänsternas verksamhet,

iii) användning av informations- och kommunikationsteknik uppmuntras för att främja och använda i detta protokoll föreskriven rätt att delta.

3) Förfarandena, åtgärderna och mekanismerna kan vara olika för olika grupper av lokala förvaltningsmyndigheter med beaktande av deras storlek och behörighet.

4) Vid planering och beslutsfattande av åtgärder genom vilka rätten till deltagande i de lokala förvaltningsmyndigheternas verksamhet genomförs ska i mån av möjlighet de lokala förvaltningsmyndigheterna höras rätttidigt och på lämpligt sätt.

Artikel 3

Myndigheter som protokollet tillämpas på

Detta protokoll tillämpas på alla grupper av lokala förvaltningsmyndigheter inom parternas territorium. I samband med ratificeringen av sitt ratifikations- godtagande eller godkännandeinstrument kan varje stat dock fastställa de grupper av lokala eller regionala förvaltningsmyndigheter som det avser begränsa protokollets tillämpningsområde till eller som de avser avgränsa från dess tillämpningsområde. Varje stat kan också utvidga protokollets tillämpningsområde till andra grupper av lokala eller regionala förvaltningsmyndigheter genom att senare underrätta därom till Europarådets generalsekreterare.

documents held by local authorities;

c) measures for meeting the needs of categories of persons who face particular obstacles in participating; and

d) mechanisms and procedures for dealing with and responding to complaints and suggestions regarding the functioning of local authorities and local public services;

iii) Encouraging the use of information and communication technologies for the promotion and exercise of the right to participate set out in this Protocol.

3) The procedures, measures and mechanisms may be different for different categories of local authorities, having regard to their size and competences.

4) In the planning and decision-making processes concerning measures to be undertaken to give effect to the right to participate in the affairs of a local authority, local authorities shall be consulted insofar as possible, in due time and in an appropriate way.

Article 3

Authorities to which the Protocol applies

This Protocol applies to all the categories of local authorities existing within the territory of the Party. However, each State may, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the categories of local or regional authorities to which it intends to confine the scope of the Protocol or which it intends to exclude from its scope. It may also include further categories of local or regional authorities within the scope of the Protocol by subsequent notification to the Secretary General of the Council of Europe.

Artikel 4

Territoriell tillämpning

1) En stat kan vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument ange på vilket territorium eller vilka territorier detta protokoll ska vara tillämpligt.

2) En part kan vid en senare tidpunkt, genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, utsträcka tillämpningen av detta protokoll till ett annat territorium som anges i förklaringen. Med avseende på ett sådant territorium träder stadgan i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från den dag då generalsekreteraren mottog förklaringen.

3) En förklaring som avgetts i enlighet med de båda föregående punkterna kan, med avseende på ett territorium som angetts i förklaringen, återtogs genom en till generalsekreteraren ställd underrättelse. Återtagandet träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på sex månader från den dag då generalsekreteraren mottog underrättelsen.

Artikel 5

Undertecknande och ikraftträdande

1) Detta protokoll ska vara öppet för undertecknande av de medlemsstater i Europarådet som har undertecknat stadgan. Det ska ratificeras, godtas eller godkännas. En medlemsstat i Europarådet kan inte ratificera, godta eller godkänna protokollet om det inte samtidigt ratificerar, godtar eller godkänner eller tidigare har ratificerat, godtagit eller godkänt stadgan. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

Article 4

Territorial application

1) Any State may at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the territory or territories to which this Protocol shall apply.

2) Any Party may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Protocol to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3) Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 5

Signature and entry into force

1) This Protocol shall be open for signature by the member States of the Council of Europe signatories to the Charter. It is subject to ratification, acceptance or approval. A member State of the Council of Europe may not ratify, accept or approve this Protocol unless it has, simultaneously or previously, ratified, accepted or approved the Charter. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2) Detta protokoll träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från den dag då åtta medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 5.1.

3) I förhållande till en medlemsstat som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av protokollet träder detta i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från dagen för deponeringen av ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet.

Artikel 6

Uppsägning

1) En part kan när som helst säga upp detta protokoll genom en till Europarådets generalsekreterare ställd underrättelse.

2) Uppsägningen träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på sex månader från den dag då generalsekreteraren mottog underrättelsen.

Artikel 7

Underrättelser

Europarådets generalsekreterare ska underrätta Europarådets medlemsstater om

- a) undertecknanden,
- b) deponering av ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument,
- c) dagen för protokollets ikraftträdande enligt artikel 5,

2) This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which eight member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of paragraph 1.

3) In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 6

Denunciation

1) Any Party may at any time denounce this Protocol by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2) Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 7

Notifications

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe of:

- a) any signature;
- b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
- c) any date of entry into force of this Protocol in accordance with Article 5;

d) underrättelser enligt artikel 3,
e) andra åtgärder, notifikationer eller underrättelser som hänför sig till detta protokoll.

d) any notification received in application of the provisions of Article 3;
e) any other act, notification or communication relating to this Protocol.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen befullmäktigade, undertecknat detta protokoll.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Upprättat i Utrecht den 16 november 2009 på engelska och franska, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar, som ska vara deponerat i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare ska överlämna bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet.

Done at [.....] on the [.....] day of [.....] in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe.